

Título: AMPLIAÇÃO DE HABITAÇÃO UNIFAMILIAR. FREGUESIA DE ...

Data: 13-12-2022

Parecer N.º: DAJ-Proc. N.º 143/2022

Informação N.º: I12515-2022-DSAL/DAJ

Vem o Município de ... solicitar a emissão de parecer jurídico sobre "pedido de licenciamento para ampliação de habitação unifamiliar - Freguesia de ...". No pedido formulado não nos é exposta a questão sobre a qual se solicita o parecer, nem é descrita a situação de facto subjacente ao presente pedido, pelo que só do Parecer Jurídico, produzido pelo Município, que acompanha o pedido, se poderá retirar o que eventualmente está em causa.

Caso tenhamos compreendido corretamente, tratar-se-á de pedido de ampliação de habitação, localizada em solo rústico, qualificado como Espaços agrícolas - Outros espaços agrícolas, não sendo o requerente agricultor. Assim, afigura-se que a questão que se coloca é saber se os requisitos impostos pelo artigo 36º do Plano Diretor Municipal (PDM) de ... são aplicáveis à ampliação de construções existentes.

Previamente à análise do PDM, e tal como consta no douto Parecer que acompanha o pedido, importa trazer à colação os conceitos de obras de construção e de obras de ampliação, tal como definidos no artigo 2º do regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE) estabelecido pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação:

- «Obras de construção», as obras de criação de novas edificações; - «Obras de ampliação», as obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente.

Tendo presente que o conceito de ampliação remete sempre para uma construção existente, procede-se então à análise do que sobre a matéria dispõe o PDM.

Em disposição aplicável a todo o solo (artigo 23º), independentemente da sua classificação ou qualificação, admite-se a "ampliação de construções existentes cujo uso não seja admitido para cada categoria ou subcategoria de espaço do solo rústico e do solo urbano, até 30 % da área licenciada das construções existentes à data de entrada em vigor da Revisão do PDM, desde que se verifique uma das seguintes situações:

a) Necessidade de garantir as condições de habitabilidade e salubridade das edificações, a funcionalidade ou a viabilidade económica da atividade instalada;

(...)"

No que respeita apenas ao solo rústico (1) as disposições que lhe são comuns (artigo 25º) revelam que, no âmbito do PDM, a nova edificação e a edificação existente se regem por princípios distintos.

Com efeito, no que respeita à nova edificação defende-se a contenção da edificação isolada e é consagrado o princípio de que não são admitidas novas edificações que possam conduzir a padrões de ocupação dispersa. Já no que tange à construção existente estabelece que "deve-se promover a recuperação de edificações isoladas em solo rústico, através de operações de reconstrução, reabilitação e ampliação, respeitando os parâmetros de edificabilidade definidos no presente Regulamento, promovendo a qualidade ambiental e paisagística e assegurando infraestruturas autónomas, racionais e ambientalmente sustentáveis".

Em obediência à norma que antecede, a reconstrução, reabilitação e ampliação de edificações isoladas em solo rústico obedece aos parâmetros de edificabilidade estabelecidos no artigo 26º, resultando, para habitação, o

seguinte dos seus nºs 1 e 3:

- Dimensão mínima da parcela: a existente
- Altura máxima da fachada e nº máximo de pisos acima da cota de soleira: 8 m ou 2 pisos;
- Área máxima de construção: 500 m² (300 m² em RAN).

Nestes termos, à exceção da dimensão mínima da parcela, os requisitos de edificabilidade para reconstrução, reabilitação e ampliação de edificações destinadas a habitação correspondem aos requisitos de edificabilidade para a nova edificação, quando permitida na categoria ou subcategoria do solo rústico, e sem prejuízo da legislação aplicável (sublinhado nosso).

Caberá agora analisar o disposto para o solo qualificado como Espaços agrícolas - Outros espaços agrícolas.

Nos termos do nº 1 do artigo 36º, para além da atividade agrícola - e para o que agora está em causa -, "são admitidos como usos compatíveis e complementares:

a) Habitação para residência própria do proprietário - agricultor de exploração agrícola, que devem obedecer cumulativamente aos seguintes requisitos:

i) O requerente é agricultor, nos termos regulamentares setoriais, responsável pela exploração agrícola e proprietário do prédio onde se pretende localizar a habitação, facto que deve ser comprovado pelas entidades competentes;

ii) A dimensão mínima da parcela não poderá ser inferior a 4 ha.

iii) A área máxima de construção admitida é 500 m²;

iv) O número máximo de pisos admitido acima da cota de soleira é dois;

v) Os prédios que constituem a exploração agrícola em que se localiza a edificação são inalienáveis durante o prazo de 10 anos subsequentes à construção, salvo por dívidas relacionadas com a aquisição de bens imóveis da exploração e de que esta seja garantia, ou por dívidas fiscais, devendo esse ónus constar do registo predial da habitação, embora este ónus não se aplique quando a transmissão de quaisquer direitos reais sobre esses prédios ocorrer entre agricultores e desde que se mantenha a afetação da edificação ao uso exclusivo da habitação para residência própria do adquirente -agricultor

(...)"

Verifica-se que a norma não recorreu aos conceitos referentes à edificação (construção, ampliação, reconstrução, etc), tendo optado pela elencagem de usos permitidos, o que, no caso concreto, poderá suscitar dúvidas na sua interpretação.

O Decreto-Regulamentar nº 5/2019, de 27 de setembro, expressamente aplicável por via do artigo 5º do PDM, define os usos do solo como "as formas de aproveitamento do solo desenvolvidas ou instaladas num determinado território". Assim, a forma de aproveitamento do solo permitida é a habitação para residência própria do proprietário-agricultor, é a possibilidade de aquela área do solo estar ocupada com a referida habitação.

Uma interpretação mais literal da norma levaria ao entendimento de que, sendo o uso permitido a habitação para residência própria do proprietário-agricultor, este deveria ocorrer nos precisos termos expressamente previstos, que lhe seriam sempre aplicáveis, quer se tratasse de construção, quer se tratasse de ampliação.

Afigura-se que a interpretação da norma não pode, porém, desligar-se do instrumento jurídico em que se insere, pelo que será de referir o seguinte:

- Os Espaços agrícolas integram as categorias de Espaços agrícolas de produção e de Outros espaços agrícolas (em apreço).

Estão classificados como Outros espaços agrícolas as "áreas não integradas em RAN, mas cujas características pedológicas, de ocupação atual ou de localização os potenciam para possíveis usos agrícolas e correspondem a áreas de uso dominante agrícola da Carta de Ocupação do Solo 2007" (artigo 33º).

Por seu turno, são Espaços agrícolas de produção "os que, pelas suas características morfológicas, de tipo de solo e localização, se destinam à exploração agrícola e outras atividades afins complementares e abrangem as áreas de maior potencial agrícola, designadamente os solos incluídos na Reserva Agrícola Nacional e em áreas abrangidas por Aproveitamentos Hidroagrícolas" (artigo 35º).

Ora, no que concerne aos Espaços agrícolas de produção estabelece o artigo 34º que "Sem prejuízo das condicionantes legais aplicáveis, nos espaços agrícolas de produção só pode ser permitida a construção nas situações seguintes (sublinhado nosso):

a) Habitação para residência própria do proprietário-agricultor de exploração agrícola, que devem obedecer cumulativamente aos seguintes requisitos:

i) O requerente é agricultor, nos termos regulamentares setoriais, responsável pela exploração agrícola e proprietário do prédio onde se pretende localizar a habitação, facto que deve ser comprovado pelas entidades competentes;

ii) A dimensão mínima da parcela não poderá ser inferior a 4 ha.

iii) A área máxima de construção admitida é 500 m²;

iv) O número máximo de pisos admitido acima da cota de soleira é dois;

v) Os prédios que constituem a exploração agrícola em que se localiza a edificação são inalienáveis durante o prazo de 10 anos subsequentes à construção, salvo por dívidas relacionadas com a aquisição de bens imóveis da exploração e de que esta seja garantia, ou por dívidas fiscais, devendo esse ónus constar do registo predial da habitação, embora este ónus não se aplique quando a transmissão de quaisquer direitos reais sobre esses prédios ocorrer entre agricultores e desde que se mantenha a afetação da edificação ao uso exclusivo da habitação para residência própria do adquirente-agricultor".

Verifica-se, assim, que o normativo relativo aos Espaços agrícolas de produção não deixa dúvidas de que os requisitos impostos se dirigem à construção (relembre-se, são obras de construção as obras de criação de novas edificações), sendo estes requisitos idênticos aos requisitos estabelecidos para as áreas classificadas como Outros espaços agrícolas.

Ora, se no caso do solo classificado como Espaços agrícolas de produção, que correspondem a áreas de maior potencial agrícola, designadamente os solos incluídos na Reserva Agrícola Nacional e em áreas abrangidas por Aproveitamentos Hidroagrícolas, os requisitos se aplicam apenas às obras de construção, nenhum motivo haverá para que nas áreas classificadas como Outros espaços agrícolas tais requisitos sejam aplicáveis também às obras de ampliação.

- Por outro lado, o artigo 26º (Regime de edificabilidade no Solo Rústico) estabelece como condição da sua aplicabilidade à nova edificação que a mesma seja permitida na categoria ou subcategoria do solo rústico, e sem prejuízo da legislação aplicável (nº 1), mas já não estabelece condição idêntica para a sua aplicação às obras de reconstrução e de ampliação de edifícios existentes (nº 3).

- Também no que respeita à dimensão mínima da parcela, o artigo 26º estabelece que para a nova edificação (e sempre no que se refere a habitação) tal dimensão mínima é de 40 000 m², sendo que para obras de

reconstrução e de ampliação, a dimensão mínima é a existente (nº 3).

Analisando as categorias e subcategorias de espaço relativas a Espaços agrícolas e Espaços florestais verifica-se que as regras relativas à ocupação e utilização do espaço exigem sempre uma dimensão da parcela que não poderá ser inferior a 4 ha, o que, a aplicar-se às obras de reconstrução e de ampliação, esvaziaria o conteúdo do nº 3 do artigo 26º.

O raciocínio que vimos de expor, reforçado pelo princípio consagrado no artigo 25º - "deve-se promover a recuperação de edificações isoladas em solo rústico, através de operações de reconstrução, reabilitação e ampliação, respeitando os parâmetros de edificabilidade definidos no presente Regulamento, promovendo a qualidade ambiental e paisagística e assegurando infraestruturas autónomas, racionais e ambientalmente sustentáveis" -, fundamentam a interpretação de que os requisitos impostos pelo artigo 36º, nº 1, alínea a), do PDM de ..., não são aplicáveis à ampliação de construções existentes.

Com os elementos de que dispomos, é este o parecer, de carácter meramente opinativo, que se coloca.

(1) Não será aqui analisado o nº 3 do artigo 25º, norma relativa aos condicionalismos a impor à ampliação de edificações em função da cartografia de perigosidade de incêndio rural, por nada nos indicar ser relevante para a situação que nos foi proposta.

Relator: Filomena Mendes